# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä heinäkuuta 1992 *

Asiassa C-2/90,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Maria Condou-Durande ja Xavier Lewis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön edustaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

**Belgian kuningaskunta**, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön hallintopäällikkö Robert Hoebaer, avustajanaan Vallonian alueen maatalous-, ympäristö- ja asuntoministeriön virkamies P. Cartuyvels, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

vastaajana,

jossa vaaditaan sen vahvistamista, että kieltäessään toisesta jäsenvaltiosta tai muulta alueelta kuin Valloniasta tulevien jätteiden varastoimisen, sijoittamisen tai päästämisen vesistöihin, antamisen varastoitavaksi, sijoitettavaksi tai päästettäväksi vesistöihin, Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, jotka sille jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 6 päivänä joulukuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/631/ETY (EYVL L 326, s. 31) sekä ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan mukaan kuuluvat,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse ja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco ja M. Zuleeg,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat 27.11.1990, 4.7.1991 ja 28.1.1992 pidetyissä istunnoissa,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.1.1991, 19.9.1991 ja 29.1.1992 pidetyissä istunnoissa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan yhteisöjen komissio on 3.1.1990 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamassaan kanteessa vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla sen vahvistamista, että kieltäessään toisesta jäsenvaltiosta tai muulta alueelta kuin Valloniasta tulevien jätteiden varastoimisen, sijoittamisen tai päästämisen vesistöihin, antamisen varastoitavaksi, sijoitettavaksi tai päästettäväksi vesistöihin, Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, jotka sille jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 6 päivänä joulukuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/631/ETY (EYVL L 326, s. 31) sekä ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan mukaan kuuluvat.

2 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Valloniassa jätehuollon perussäädös on jätteistä 5.7.1985 annettu Vallonian alueneuvoston asetus (*Moniteur belge*, 14.12.1985), jonka tarkoituksena on estää jätteiden syntymistä, edistää kierrättämistä ja energian ja materiaalien talteenottoa sekä järjestää jätteistä huolehtiminen (1 pykälä).

3 Mainitun asetuksen 19 pykälän 6 momentin mukaan Vallonian alueen hallitus voi antaa erityissääntöjä valvottujen kaatopaikkojen, varastojen ja käsittelylaitosten käytöstä muista maista ja muilta Belgian alueilta tulevien jätteiden osalta; kyseessä oleva hallintoelin teki 19.3.1987 päätöksen tiettyjen jätteiden sijoittamisesta kaatopaikalle Valloniassa (*Moniteur belge*, 28.3.1987, s. 4671).

4 Mainitun päätöksen 1 pykälässä, sellaisena kuin se on muutettuna 9. ja 23.7.1987 tehdyillä päätöksillä, säädetään seuraavaa:

"Muista valtioista tulevia jätteitä ei saa varastoida, sijoittaa tai päästää, antaa varastoitavaksi, sijoitettavaksi tai päästettäväksi luvanvaraisiin säilytyspaikkoihin, varastoihin tai kaatopaikoille, lukuun ottamatta myrkkyjätteiden tuhoamis-, neutraloimis- ja käsittelylaitosten varastoja.

Ensimmäisessä alakohdassa mainitut laitokset eivät saa antaa lupaa siihen, että muusta valtiosta tulevia jätteitä sijoitetaan tai päästetään heidän hoitamiinsa laitoksiin."

5 Päätöksen 2 pykälässä säädetään, että poikkeuksia 1 pykälästä voidaan myöntää ulkomaalaisen viranomaisen pyynnöstä. Poikkeus voidaan kuitenkin myöntää ainoastaan määräajaksi, ja sen perusteena on oltava vakavat ja poikkeukselliset olosuhteet.

6 Päätöksen 3 pykälän mukaan 1 pykälässä säädetty kielto pätee myös muilta Belgian alueilta kuin Valloniasta tulevien jätteiden osalta. Poikkeuksia voidaan myöntää Vallonian ja muiden Belgian alueiden välisten sopimusten mukaisesti.

7 Päätöksen 5 pykälän sanamuoto on seuraava:

"Jätteiden, jotka eivät ole peräisin Valloniasta, oletetaan tulevan muusta valtiosta tai muulta alueelta kuin Valloniasta.

Jos jäte johtuu sellaisesta prosessista, johon on osallistunut kaksi tai useampia valtiota tai aluetta, se on peräisin siitä valtiosta tai siltä alueelta, jossa on suoritettu viimeinen merkittävä jalostus, joka on taloudellisesti perusteltu ja joka on suoritettu tähän tarkoitukseen varustetussa yrityksessä."

8 Katsottuaan, että mainittu belgialainen säännöstö on yhteisön sääntöjen vastainen siltä osin kuin siinä kielletään sijoittamasta Valloniaan muista jäsenvaltioista tulevia jätteitä ja siltä osin kuin siinä 19.3.1987 tehdyn päätöksen edellä mainittujen 3 ja 5 pykälän vuoksi kielletään sijoittamasta Valloniaan muista jäsenvaltioista tulevia jätteitä, joiden osalta on toisella Belgian alueella suoritettu merkittävä ja taloudellisesti perusteltu jalostus, komissio aloitti Belgian kuningaskuntaa vastaan ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun menettelyn.

9 Asiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

10 Komissio väittää, että belgialainen säännöstö on toisaalta direktiivien 75/442/ETY ja 84/631/ETY ja toisaalta perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan vastaista.

## Direktiivi 75/442/ETY

11 Komissio väittää, ettei jätteitä koskevan direktiivin 75/442/ETY yhdessäkään säännöksessä anneta lupaa belgialaiseen säännöstöön sisältyvän yleisen kiellon kaltaiseen kieltoon. Lisäksi sen mukaan tällainen kielto on vastoin direktiivin tavoitteita ja sen säännösten rakennetta, joiden pyrkimyksenä on jätteiden vapaan liikkuvuuden takaaminen sellaisin edellytyksin, jotka eivät aiheuta haittaa ihmisten terveydelle eivätkä ympäristölle.

12 On todettava, että direktiivissä 75/442/ETY esitetään tiettyjä periaatteita, jotka koskevat jätteistä huolehtimista ja että siihen sisältyy yleisluonteisia säännöksiä.

13 Direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen jätteiden estämistä, kierrättämistä ja jalostamista sekä tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Siinä myös velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään toimivaltaiset viranomaiset jätteistä huolehtimistoimien suunnittelun, järjestämisen, luvanantamisen ja valvonnan alalla; siinä säädetään, että yritysten, jotka huolehtivat toisten tai omien jätteidensä kuljetuksesta, keräyksestä, varastoinnista, sijoittamisesta ja käsittelystä, on hankittava tätä tarkoitusta varten lupa tai niiden on oltava toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa.

14 Edellä esitetystä seuraa, etteivät kyseessä olevassa direktiivissä asetettu yleiskehys eikä yksikään sen säännöksistä tarkoita erityisesti jäsenvaltioiden välistä jätekauppaa, eikä niihin sisälly konkreettista kieltoa toteuttaa riidanalaisessa säännöstössä asetettujen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä. Näin ollen on syytä katsoa, että komission kanteessaan mainitsemaa direktiivin 75/442/ETY rikkomista ei ole osoitettu tapahtuneen.

15 Seuraavaksi on huomattava, että riidanalaista säännöstöä sovelletaan jätteisiin yleisesti, ilman että tehdään ero vaarallisten ja vaarattomien jätteiden välillä. Koska yhteisön oikeudessa direktiivi 84/631/ETY koskee erityisesti vaarallisten jätteiden ryhmää, on syytä tutkia ensin mainitulla direktiivillä luotua järjestelmää.

## Direktiivi 84/631/ETY

16 Direktiivi 84/631/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 12.6.1986 annetulla neuvoston direktiivillä 86/279/ETY (EYVL L 181, s. 13), ja mukautettuna tekniikan kehitykseen 23.12.1986 annetulla komission direktiivillä 87/112/ETY (EYVL L 48, s. 31), liittyy johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleensa mukaan yhteisön toimintaohjelmiin, joiden tarkoituksena on valvoa vaarallisista jätteistä huolehtimista. Direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä huolehditaan niin, ettei vaaranneta ihmisten terveyttä tai aiheuteta vahinkoa ympäristölle. Direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa esitetään, että jätteen kuljettaminen jäsenvaltioiden välillä voi olla tarpeellista jätteiden käsittelemiseksi parhaissa mahdollisissa olosuhteissa, ja sen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa muistutetaan, että

vaaralliset jätteet edellyttävät valvontaa ja tarkastamista niiden muodostumishetkestä aina käsittelyyn tai lopulliseen, turvalliseen huolehtimiseen asti.

17 Mainittuihin tavoitteisiin liittyen direktiivissä asetetaan kyseessä olevista jätteistä huolehtimisen osalta edellytykset, jotka takaavat, että jätteistä huolehditaan niin, ettei vaaranneta ihmisten terveyttä tai ympäristöä, sekä säädetään lupajärjestelmästä mainittujen jätteiden varastoimisen, käsittelyn tai sijoittamisen osalta; lisäksi siinä säädetään siitä, että jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiettyjä tietoja jätteistä huolehtimaan valtuutetuista laitoksista, yrityksistä tai liikkeistä.

18 Siltä osin kuin vaarallinen jäte siirretään huolehdittavaksi rajan yli, direktiivissä säädetään, että jätteen haltijan, joka on aikeissa siirtää tai antaa siirrettäväksi jätteen jäsenvaltiosta toiseen, niin että sen reitti kulkee yhden tai useamman jäsenvaltion kautta, on tehtävä asiasta ilmoitus asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille käyttämällä yhdenmukaista "kuljetusasiakirjaa", joka sisältää tietoja erityisesti jätteen syntypaikasta ja koostumuksesta, reittitiedoista ja vakuutusjärjestelyistä sekä toimenpiteistä turvallisen kuljetuksen varmistamiseksi (3 artikla).

19 Rajan yli tapahtuvaa siirtoa ei saa suorittaa ennen kuin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut vahvistuksensa ilmoituksen vastaanottamisesta. Ne voivat vastustaa mainittua siirtoa ympäristönsuojelua, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai terveyden suojelua koskevien lakien ja asetusten perusteella, jotka ovat mainitun direktiivin, muiden yhteisön asiakirjojen tai tätä asiaa koskevien, asianomaisen jäsenvaltion tekemien kansainvälisten sopimusten mukaisia.

20 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivillä 84/631/ETY on luotu kattava järjestelmä, joka koskee erityisesti vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvaa siirtoa mainituista jätteistä huolehtimiseksi yksityiskohtaisesti määritellyissä laitoksissa ja joka perustuu siihen, että jätteiden haltijan on ennalta annettava yksityiskohtainen ilmoitus; asianomaiset toimivaltaiset viranomaiset voivat vastustaa siirtoa ja siis kieltää tiettyjen vaarallisten jätteiden siirron (toisin kuin vaarallisten jätteiden siirtoa yleisesti) vastatakseen toisaalta ympäristön ja terveyden suojelua koskeviin ja toisaalta yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeviin ongelmiin. Jäsenvaltioilla ei siis tässä järjestelmässä ole mitään mahdollisuutta kieltää kokonaan mainittuja siirtoja.

21 Näin ollen on todettava, että riidanalainen belgialainen säännöstö, siltä osin kuin sillä estetään direktiivissä säädetyn menettelyn soveltaminen ja otetaan käyttöön ehdoton kielto tuoda vaarallisia jätteitä Valloniaan, ei ole sopusoinnussa kyseessä olevan direktiivin kanssa, vaikka siinä säädetään, että asianomaiset viranomaiset voivat myöntää tiettyjä poikkeuksia.

## Perustamissopimuksen 30 ja 36 artikla

22 On vielä tutkittava kyseessä olevaa belgialaista säännöstöä perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan valossa siltä osin kuin mainittu säännöstö koskee jätteitä, jotka eivät kuulu direktiivin 84/631/ETY soveltamisalaan.

23 On selvää, että kierrätettävillä ja uudelleen käytettävillä jätteillä – mahdollisesti käsittelyn jälkeen – on oma kaupallinen arvonsa ja että ne ovat perustamissopimuksessa tarkoitettuja tavaroita ja kuuluvat näin ollen 30 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden soveltamisalaan.

24 Yhteisöjen tuomioistuimessa on käsitelty sitä, kuuluvatko myös sellaiset jätteet, joita ei voida kierrättää tai käyttää uudelleen, 30 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden soveltamisalaan.

25 Tältä osin Belgian hallitus väittää, että jätteitä, joita ei voida kierrättää tai käyttää uudelleen, ei voida pitää perustamissopimuksen 30 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettuina tavaroina. Niillä ei sen mukaan ole omaa kaupallista arvoa eikä niitä siis voida myydä. Tällaisista jätteistä huolehtiminen tai niiden sijoittaminen kuuluvat Belgian hallituksen mukaan perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten soveltamisalaan.

26 Vastaukseksi mainittuun väitteeseen riittää, kun todetaan, että rajan yli liiketoimien toteuttamiseksi siirrettävät tavarat kuuluvat 30 artiklan soveltamisalaan riippumatta näiden liiketoimien luonteesta.

27 Lisäksi on todettava, kuten yhteisöjen tuomioistuimessa on esitetty, että kierrätettävien jätteiden ja sellaisten jätteiden, joita ei voida kierrättää, välistä eroa on käytännössä erittäin vaikea tehdä erityisesti rajatarkastusten yhteydessä. Tällainen erottelu perustuu epävarmoihin arviointiperusteisiin, jotka voivat muuttua ajan mittaan teknisen kehityksen mukaan. Lisäksi se, voidaanko jätettä kierrättää, riippuu myös kierrätyksen kustannuksista ja näin ollen

suunnitellun uudelleenkäytön kannattavuudesta, joten tämän seikan arviointi on väistämättä subjektiivista ja riippuu muuttuvista tekijöistä.

28 Näin ollen on todettava, että jätteitä, olivatpa ne kierrätettävissä tai eivät, on pidettävä tuotteina, joiden liikkumista ei perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisesti saa periaatteessa estää.

29 Vastaajana oleva valtio perustelee jätteiden liikkumiselle asettamiansa esteitä sillä, että riidanalainen säännöstö vastaa ympäristönsuojeluun liittyviin pakottaviin vaatimuksiin ja sillä pyritään terveyden suojelemista koskevaan tavoitteeseen, jolla on etusija tavaroiden vapaata liikkumista koskevaan tavoitteeseen nähden; lisäksi mainittu säännöstö on poikkeuksellinen ja väliaikainen suojatoimenpide naapurivaltioista Valloniaan saapuvia jätteitä vastaan.

30 Ympäristönsuojelun osalta on todettava jätteiden olevan erityislaatuisia tavaroita. Niiden kerääntyminen, jopa ennen kuin niistä tulee terveydelle vaarallisia, on vaaraksi ympäristölle, ottaen erityisesti huomioon kunkin alueen tai paikallisen seudun rajalliset mahdollisuudet ottaa vastaan jätteitä.

31 Nyt kyseessä olevassa tapauksessa Belgian hallitus väittää, eikä komissio esitä tältä osin vastaväitteitä, että muilta alueilta on tullut epätavallisen paljon jätteitä Valloniaan sijoitettaviksi, mikä on todellinen vaara ympäristölle ottaen huomioon mainitun alueen rajalliset mahdollisuudet.

32 Tästä seuraa, että väitettä, jonka mukaan ympäristönsuojeluun liittyvät pakottavat vaatimukset oikeuttavat riidanalaisten toimien toteuttamisen, on pidettävä perusteltuna.

33 Komissio väittää kuitenkin, että pakottaviin vaatimuksiin ei voida vedota nyt kyseessä olevassa tapauksessa, koska kyseiset toimet ovat syrjiviä toisista jäsenvaltioista tulevia jätteitä kohtaan, jotka eivät ole sen haitallisempia kuin Valloniassa tuotetut jätteet.

34 On totta, että pakottavat vaatimukset otetaan huomioon ainoastaan silloin, kun on kyse erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin sovellettavasta toimenpiteestä (katso erityisesti asia C-1/90, Aragonesa de publicidad, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4151). Kuitenkin sen arvioimiseksi, onko kyseessä oleva este syrjivä, on otettava huomioon jätteiden erityisluonne. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty periaate, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot

olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, edellyttää, että kunkin alueen, kunnan tai muun paikallisen yksikön on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet omien jätteidensä vastaanottamiseksi, käsittelemiseksi ja niistä huolehtimiseksi; jätteistä on siis huolehdittava mahdollisimman lähellä niiden syntymispaikkaa, jotta jätteiden kuljettamisen tarve rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi.

35 Lisäksi mainittu periaate on sopusoinnussa vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevassa Baselin yleissopimuksessa, jossa yhteisö on allekirjoittajaosapuolena, esitettyjen omavaraisuus- ja läheisyysperiaatteiden kanssa (*International Environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, s. 546).

36 Tästä seuraa, että ottaen huomioon eri paikoissa tuotettujen jätteiden väliset erot ja niiden yhteyden syntymispaikkaansa, riidanalaisia toimenpiteitä ei voida pitää syrjivinä.

37 Näin ollen on syytä todeta, että kanne on hylättävä siltä osin kuin se koskee jätteitä, jotka eivät kuulu direktiivin 84/631/ETY soveltamisalaan.

**Oikeudenkäyntikulut**

38 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Belgian hallitus on hävinnyt asian ainoastaan osittain, tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti kukin asiaosainen määrätään vastaamaan omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kieltäessään ehdottomasti toisesta jäsenvaltiosta tulevien vaarallisten jätteiden varastoimisen, sijoittamisen tai päästämisen vesistöihin, antami-**

**sen varastoitavaksi, sijoitettavaksi tai päästettäväksi vesistöihin, ja sulkiessaan näin pois vaarallisten jätteiden rajan yli tapahtuvien siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 6 päivänä joulukuuta 1984 annetussa neuvoston direktiivissä 84/631/ETY vahvistetun menettelyn soveltamisen Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, jotka sille mainitun direktiivin mukaan kuuluvat.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Kukin asianosainen määrätään vastaamaan omista kuluistaan.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä heinäkuuta 1992.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti